Raad van State

....

No.W06.15.0090/III 's-Gravenhage, 13 april 2015

Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2015

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is ingevolge de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) aangewezen als instantie die belast is met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels als bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening 473/2013/EU. Het is de taak van het onafhankelijke begrotingstoezicht om publiek toegankelijke beoordelingen op te stellen over de vraag of een lidstaat voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

De Afdeling heeft in september 2014 voor het eerst de begroting en Miljoenennota beoordeeld in het licht van de Europese begrotingsafspraken.[1] Gelet op de essentiële stappen in het nationale begrotingsbeleid en op de zich ontwikkelende praktijk in andere Europese landen is de Afdeling tot de conclusie gekomen ook in het voorjaar te rapporteren. In het voorjaar publiceert het Centraal Planbureau de eerste korte termijn ramingen van de economische en budgettaire vooruitzichten, worden de hoofdlijnen van het budgettaire beleid door de regering vastgesteld en biedt de regering het jaarlijkse stabiliteitsprogramma aan de Europese Commissie aan.

Een beoordeling in het kader van het onafhankelijke begrotingstoezicht betreft de voorziene budgettaire ontwikkeling en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld; in het voorjaar zijn deze vervat in het Stabiliteitsprogramma en in het najaar in de Miljoenennota.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling is de Afdeling in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de conceptversie van het Stabiliteitsprogramma. Daarop heeft de Afdeling een conceptbeoordeling vastgesteld. De regering heeft hiervan kennis kunnen nemen voordat het zijn definitieve Stabiliteitsprogramma heeft vastgesteld. De Afdeling heeft daarop haar definitieve beoordeling vastgesteld op basis van dit definitieve Stabiliteitsprogramma. De bestuurlijke reactie van de regering op deze conceptbeoordeling wordt vermeld in paragraaf 4 en is integraal opgenomen in de bijlage. Aldus wordt in de procedure gewaarborgd dat recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden en mogelijke verschillen in overwegingen en wordt daarvan verslag gedaan in de definitieve beoordeling van de Afdeling. Deze procedure is vergelijkbaar met de gang van zaken bij de rapportages van andere Hoge Colleges van Staat zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.

Bij de beoordeling in september van de voornemens van de regering zoals die vervat zijn in de Miljoenennota, zal overeenkomstig gehandeld worden. Deze beoordeling zal alsdan onderscheiden worden van het advies dat de Afdeling jaarlijks uitbrengt met betrekking tot de voornemens van de regering in de Miljoenennota.

De beoordelingen van de Afdeling komen in goede samenwerking met het Centraal Planbureau tot stand. De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke

---

1 Zie het afzonderlijk hoofdstuk in het advies van de Afdeling advisering van 11 september 2014 over de Miljoenennota (zaak nr. W06.14.0284/III/B).

ramingen en analyses is belegd bij het Centraal Planbureau, zoals ook vastgelegd in de Wet HOF. De meer normatieve beoordeling van de naleving van de Europese begrotingsafspraken is door de wetgever neergelegd bij de Afdeling advisering. In het voorjaar wordt daarbij meer in het bijzonder gebruik gemaakt van de eerste korte termijn ramingen van de economische en budgettaire vooruitzichten gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan en in september van de Macro Economische Verkenning.

Het beoordelingskader van het onafhankelijk begrotingstoezicht vloeit voort uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) uit 1997, en de latere aanpassingen daarvan (in het bijzonder middels het zogenoemde ‘Sixpack’). Daarnaast zijn door lidstaten aanvullende verplichtingen aangegaan in het intergouvernementele Verdrag inzake Stabiliteit Coördinatie en Bestuur in de EMU, dat in werking is getreden in 2013 en verder is geoperationaliseerd in een tweetal Verordeningen (het ‘Two Pack’).
Het bindende beoordelingskader is meer in detail weergegeven in paragraaf 3.1.
Sinds 2014 zit Nederland in de zogenoemde ‘**preventieve arm’** van het Pact. In die situatie richt de beoordeling zich vooral op de vraag of *het structurele overheidssaldo* aan de middellange termijn doelstelling (MTO) voldoet dan wel of er voldoende verbetering zichtbaar is in de richting van de MTO en *de uitgavengroei* achterblijft bij de geschatte potentiële groei van de economie. Indien *de staatsschuld* boven de 60% BBP ligt wordt voorts getoetst of deze voldoende snel richting 60% daalt.
Verder wordt – indien aan de orde – beoordeeld of omstandigheden noodzaken tot toepassing van *een* ‘*correctiemechanisme’ of herstelplan* dan wel of er buitengewone omstandigheden zijn die legitimeren er tijdelijk van af te wijken.

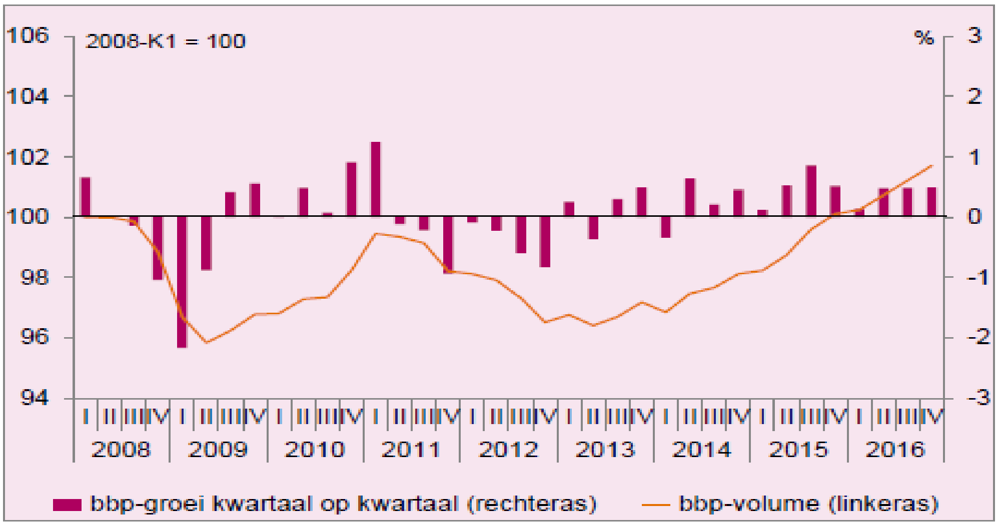
Deze rapportage bestaat uit een bespreking van de macro economische vooruitzichten en van de budgettaire ontwikkeling, zoals weergegeven in het Stabiliteitsprogramma en het Centraal Economisch Plan (paragraaf 2). Paragraaf 3 bevat de toetsing van deze hoofdlijnen aan de hand van het geschetste beoordelingskader. Paragraaf 4 bevat de reactie van de regering op de conceptbeoordeling. De rapportage sluit in paragraaf 5 af met de beoordeling van de Afdeling. In de bijlage is de integrale tekst van de reactie van de regering opgenomen.

2. Macro economische en budgettaire ontwikkeling

De economie in het eurogebied kromp zowel in 2012 als in 2013 met bijna 0,5%, maar vanaf 2014 kunnen weer positieve groeicijfers worden genoteerd. Over 2014 nog bescheiden, krap 1%, maar voor de jaren daarna raamt het CPB in het Centraal Economisch Plan voor het eurogebied een verder aantrekkende economische groei van 1,4% in 2015 en 1,8% in 2016. Er is per saldo een vrijwel neutrale invloed van de Europese begrotingen op de Europese conjunctuur. Een lagere eurokoers, lagere olieprijzen en een naar verwachting bescheiden positief effect van het aankoopprogramma van de ECB geven de Europese economie wind in de rug.

Voor Nederland leidt dit tot een vergelijkbare economische ontwikkeling. Vanaf 2014 blijft de groei in Nederland – anders dan in de jaren 2010-2013 – niet langer achter bij het gemiddelde van het Eurogebied. Voor 2015 en 2016 raamt het CPB groeicijfers van respectievelijk 1,7% en 1,8% per jaar.[2] [3]
Overigens komt daarmee de omvang van de economische activiteit in Nederland pas eind 2015 terug op het niveau van begin 2008; het jaar waarin de financiële crisis uitbrak. Dit illustreert treffend hoe zwaar de economische teruggang in Nederland is geweest en hoe aarzelend het herstel tot nu toe is verlopen: zie figuur 1. Tabel 1 bevat enkele belangrijke kerngegevens over de macro-economische ontwikkeling.

Figuur 1 BBP-volume Nederland, 2008 – 2016



De grote recessie in Europa en Nederland accentueert ook de voortzetting van de sterke verandering in de mondiale economische verhoudingen. Terwijl het bruto binnenlands product in Nederland in 2015 weer het niveau van zeven jaar eerder bereikt, zette de groei in Azië zich de afgelopen jaren in hoog tempo voort en ligt het bruto binnenlands product in China in 2015 circa 75% boven het niveau van 2008 en in India circa 55% boven het niveau van 2008.

---

[2] De ‘Wintervoorspellingen’ van de Europese Commissie, gepubliceerd begin februari, bevat een fractioneel lagere groeiraming van 1,4% in 2015 en 1,7% in 2016.

[3] Voor de productie in de marktsector (exclusief gas) verwacht het CPB een groeitempo dat aanzienlijk hoger is; 2,4% in 2015 en 2,6% in 2016. De overheidsproductie en de productie in de zorgsector groeit namelijk niet door de ombuigingsmaatregelen van de afgelopen jaren en de gasproductie krimpt stevig door de voorziene vermindering van de productie uit het Groninger veld, zodat de groei van het totale bruto binnenlands product vrij sterk achterblijft bij de groei in de marktsector.

Tabel 1 Kerngegevens macro-economische ontwikkeling, 2010 - 2016

	2010-2013	2014	2015	2016
	(gemiddelde)mutaties per jaar in procenten			
Eurogebied Economische groei (bbp)	0,7	0,9	1,4	1,8
Nederland Economische groei (bbp)	0,1	0,8	1,7	1,8
Consumptie huishoudens	- 0,7	0,1	1,5	1,7
Werkgelegenheid marktsector	- 0,8	0,4	1,2	1,3
Werkloze beroepsbevolking (niveau in procenten)	5,8	7,4	7,2	7,0

Bron: Centraal Economisch Plan 2015

De Nederlandse economie kruipt geleidelijk uit het dal door een moeizaam herstel van de binnenlandse bestedingen. Dit vindt zijn oorsprong in een woningmarkt met hoge hypotheekschulden en een gebrekkig functionerende huurmarkt; in de bankensector met de noodzaak hun kapitaalpositie te versterken en in het kapitaal gedekte pensioenstelsel, met zijn gevoeligheid voor financiële schokken. De recente studie van De Nederlandsche Bank ‘De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?‘ en het eerdere SER-rapport ‘Nederlandse economie in stabieler vaarwater; een macro-economische verkenning‘ brengen dit in beeld.[4] [5]

Al zeker twee decennia fluctueert de consumptie van huishoudens in Nederland sterker dan in andere Europese landen. Deze volatiliteit vloeit voort uit waardeveranderingen in de (grote) vermogens die Nederlandse huishoudens hebben vastgelegd in huizen en pensioenen, zo brengt een recente CPB-publicatie in beeld.[6] De lange balansen van gezinnen met hoge schulden en veel vaste en weinig vrije besparingen maken dat huishoudens bij negatieve schokken in hun inkomen of vermogen weinig andere aanpassingsmogelijkheden hebben dan vermindering van hun consumptie. Hierdoor was de economische krimp tijdens de recessiejaren in Nederland groter dan in buurlanden als Duitsland en België; dat is spiegelbeeldig aan de ontwikkeling in de tien jaren daarvóór, toen de groei in Nederland juist hoger was dan in de buurlanden. Deze invloed van vermogens en de volatiliteit daarvan vergroot ook de onzekerheid rond de ramingen van de consumptie, de economische groei en van de overheidsfinanciën.

In de diverse prognoses ligt besloten dat het proces van balansherstel bij huishoudens, banken en overheid weliswaar nog niet voltooid is, maar in de voorliggende periode een veel minder drukkend effect op de binnenlandse bestedingen zal gaan hebben dan de afgelopen jaren. Het gematigde herstel van de huizenprijzen helpt daarbij, maar het balansherstel lijkt een proces van lange adem.

4 SER, 2013, ‘Nederlandse economie in stabieler vaarwater; een macro-economische verkenning‘, blz. 9.
5 DNB, 2015, ‘De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?‘
6 Zie CPB Policy Brief 2015/3: ‘De Nederlandse consumptie: Goede tijden, slechte tijden’.

Na jaren van stagnatie dan wel krimp van de consumptie gaat de consumptie van huishoudens door de stijging van de reëel beschikbare inkomens weer groeien met 1,5 respectievelijk 1,7% in 2015 en 2016.
De werkloosheid daalt sinds begin 2014 in bescheiden mate. De weer groeiende werkgelegenheid lokt ook tamelijk veel extra arbeidsaanbod uit, hetgeen overigens bemoedigend is voor de economische groei op langere termijn.

Een aantal kerngegevens over de budgettaire ontwikkeling staat samengevat in tabel 2. Om de jaren 2013 - 2016 in perspectief te plaatsen is ook de vijfjaarperiode direct voorafgaand aan de financiële crisis opgenomen en ook het jaar 2010, ongeveer het dieptepunt van de recessie.

Tabel 2 Kerngegevens collectieve financiën, 2003 – 2016.

	2003-2007	2010	2013	2014	2015	2016
	in procenten BBP					
Rijksuitgaven [7]	23,1	24,9	23,3	23,0	21,9	21,8
Rentelasten	2,2	1,8	1,5	1,5	1,3	1,2
Sociale zekerheid w.v. AOW/ANW w.v. overig	11,0 4,5 6,5	12,1 4,7 7,4	12,8 5,2 7,6	12,9 5,3 7,6	12,7 5,3 7,4	12,6 5,3 7,3
Zorg	8,2	9,4	9,9	9,9	9,6	9,5
Totaal bruto collectieve uitgaven	44,5	48,2	47,5	47,3	45,5	45,1
Collectieve inkomsten	43,5	43,2	45,3	44,8	43,6	43,9
EMU-saldo	-1,0	- 5,0	- 2,3	- 2,6	- 1,8	- 1,2

Bron: Centraal Economisch Plan 2015. De cijfers voor de periode 2003 – 2007 betreffen het gemiddelde over de periode en zijn gecorrigeerd voor het effect van invoering van het nieuwe zorgstelsel (ZVW) in 2006 (zie voetnoot b, blz.90, CEP 2015)

Nederland kende tien jaar geleden een periode met een bescheiden begrotingstekort, en voordat de recessie uitbrak zelfs enkele jaren met een begrotingsoverschot, zodat enige buffer voor slechte jaren aanwezig was. Dit gaf manoeuvreerruimte om tijdens de recessie de automatische stabilisatoren te laten werken, maar het begrotingstekort kwam tijdens de diepe recessie – de zwaarste sinds de jaren dertig – al snel boven 5% van het BBP.

Over de hele linie liepen de collectieve uitgaven sterker op dan het bruto binnenlands product; in 2010 lag de bruto-uitgavenquote ruim 3,5% boven het peil voorafgaand aan de recessie. Ondersteund door een geleidelijk herstel van economische groei blijft in de jaren 2015 en 2016 voor het eerst sinds de recessie de groei van de collectieve uitgaven weer duidelijk achter bij de groei van de economie. Ook de groei van de zorguitgaven blijft – na jaren van sterke stijging – vanaf 2015 achter bij de groei van de economie en de kosten van de AOW lijken zich vanaf 2014 in relatieve termen te stabiliseren. Niettemin liggen de sociale zekerheidsuitgaven en de zorguitgaven samen in 2016 bijna 3% BBP hoger dan in de periode voorafgaand aan de financiële crisis en liggen de uitgaven op de Rijksbegroting (exclusief rentelasten) beduidend lager.

[7] Exclusief de begrotings-gefinancierde uitgaven voor zorg en sociale zekerheid en rentelasten

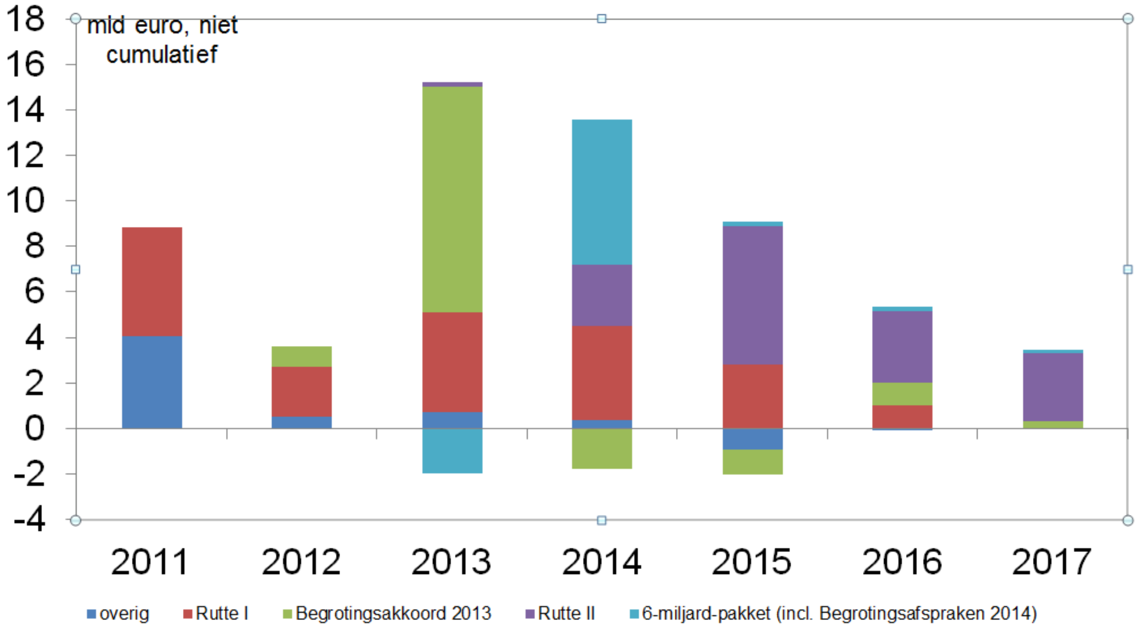
Vanwege het sterk oplopen van het tekort kwam Nederland in 2009 in de buitensporig tekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact terecht en kreeg tot 2013 de tijd om stapsgewijs het tekort weer onder het plafond van 3% BBP terug te brengen.
In diverse regeerakkoorden en aanvullende begrotingsafspraken werden de afgelopen vijf jaar maatregelenpakketten oplopend tot gecumuleerd € 51 mld in 2017 in gang gezet. 70% van deze pakketten zat aan de uitgavenkant van de begroting, 30% aan de inkomstenkant.

Figuur 2 bevat een grafische weergave van de omvang van de tekort-reducerende maatregelen, zoals deze vanaf 2011 hun beslag hebben gekregen via de diverse akkoorden. Ook in de jaren 2015 en 2016 kennen deze pakketten nog een oploop in de ombuigingen van € 8 respectievelijk € 5 mld.[8] Een aantal hervormingen zoals verhoging AOW-leeftijd, beperking hypotheekrenteaftrek en pensioensparen kennen vooral na 2017 sterk oplopende besparingen.

Deze maatregelen-pakketten waren mede zo groot omdat de onderliggende groei –dat wil zeggen groei zonder aanvullend beleid – in de zorguitgaven en AOW zo hoog was. Veel bezuinigingsmaatregelen leiden daarom per saldo tot ‘minder meer’.

8 Zie ook Financieel Jaarverslag van het Rijk, 2013, blz. 35.

Figuur 2 Omvang tekort-reducerende maatregelen, 2011 – 2017



Bron: Centraal Planbureau

Dit leidt in 2016, volgens de ramingen in het CEP samengevat in tabel 2, tot een niveau van collectieve uitgaven dat weer 3% lager ligt dan tijdens het dieptepunt van de crisis, maar nog steeds hoger is dan in de vijfjaarperiode voorafgaand aan de recessie. Ondanks de hoge overheidstekorten sinds de financiële crisis leiden de extreem lage rentevoeten er toe dat het niveau van de rentelasten nu fors lager is dan vóór de crisis.

De samenstelling van de collectieve uitgaven is de afgelopen tien jaar wél sterk gewijzigd; de zorguitgaven en de AOW uitgaven voor de vergrijzende bevolking zijn veel sterker gegroeid dan de economie, en de uitgaven op de rijksbegroting, in het bijzonder die voor openbaar bestuur, zijn sterk achtergebleven bij de economische groei. Onderwijsuitgaven, belangrijk voor de kwaliteit van de beroepsbevolking op langere termijn, zijn in dit verband een uitzondering; die zijn gelijk op gegaan met de economische groei.
Dit beeld van groei van de zorguitgaven geldt ondanks tal van ombuigingen op het terrein van de zorg. De getroffen AOW-maatregelen groeien heel geleidelijk in. Dit leidt ertoe dat de AOW-uitgaven toch oplopen door de vele babyboomers die sinds vijf jaar met pensioen gaan.

Tezamen met ruim € 15 mld inkomstenverhogende maatregelen lukte het om in 2013 het feitelijk begrotingstekort onder de 3% BBP te krijgen; een zware taak omdat vanaf 2011 de economie kromp onder invloed van de eurocrisis, de sterk binnenlandse problemen op de woningmarkt en de problemen met de kapitaal-gedekte pensioenen.

Tabel 3 brengt de cijfers van het begrotingstekort en de overheidsschuld in beeld.
Bij de beoordelingen in de preventieve arm van het Pact gaat het om de ontwikkeling van het voor de conjunctuur en eenmalige posten gecorrigeerde zogenoemde structurele saldo en niet om de ontwikkeling van het feitelijke saldo, tenzij de plafondwaarde van 3% wordt overschreden.

Tabel 3 Begrotingssaldi en overheidsschuld, 2013 - 2016

	2013	2014	2015	2016
	in procenten BBP			
EMU-saldo (feitelijk)	- 2,3	- 2,6	- 1,8	- 1,2
w.v. saldo lokale overheden	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
EMU-saldo structureel	- 0,4	- 0,4	- 0,5	- 0,5
EMU-schuld	68,6	69,0	68,8	67,8

Bron: Centraal Economisch Plan 2015

Het EMU-saldo van de decentrale overheden verbetert in relatieve zin in dezelfde mate als het EMU-tekort van het Rijk, zodat ook ruimschoots voldaan wordt aan de afspraken gemaakt in het Bestuurlijk Overleg tussen het rijk en de decentrale overheden aan het begin van de kabinetsperiode. De ambitie die in het Financiële Akkoord tussen het Rijk en de decentrale overheden van januari 2013 werd afgesproken wordt volgens de huidige ramingen in de jaren tot en met 2016 bereikt en de afgesproken norm voor het feitelijke EMU-tekort van de decentrale overheden (maximaal 0,5% BBP t/m 2015) wordt royaal onderschreden.

3. Toetsing aan de Europese begrotingsregels

3.1 Toetsingskader

In het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht beoordeelt de Afdeling of de feitelijke en geraamde ontwikkeling van de overheidsfinanciën voldoet aan de regels waaraan Nederland ingevolge de begrotingsafspraken, gemaakt in het Stabiliteits- en Groeipact, moet voldoen.

Sinds 2014 zit Nederland in de preventieve arm van het Pact. Op grond daarvan richt de beoordeling zich op de vraag of *het structurele overheidssaldo* aan de middellange termijn doelstelling (MTO) voldoet dan wel of er voldoende verbetering zichtbaar is in de richting van de MTO. Voor Nederland geldt thans een structureel saldo van -0,5% als MTO. Deze doelstelling wordt – voortvloeiend uit de Europese begrotingsafspraken – iedere drie jaar geactualiseerd en afgeleid uit de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.[9] Daarnaast moet worden beoordeeld of *de uitgavengroei* achterblijft bij de geschatte potentiële groei van de economie.[10] Indien *de staatsschuld* boven de 60% BBP ligt wordt voorts getoetst of deze voldoende snel richting 60% daalt.[11]

Indien landen structurele hervormingen doorvoeren met positieve effecten op de overheidsfinanciën op langere termijn geven de Europese begrotingsregels meer flexibiliteit bij het toepassen van bovenstaande regels.[12] Deze ruimte is in een recente Mededeling van de Europese Commissie nader toegelicht en van handvatten voorzien.[13] Het betreft: de zogenoemde '*structural reform' clause* (tijdelijk hoger begrotingstekort mogelijk bij structurele hervormingen die de groei verhogen op termijn en de begroting positief beïnvloeden) en de zogenoemde '*investment' clause* (bepaalde extra, structuurverbeterende investeringen via Europese Fondsen kunnen de toetsing aan de begrotingsregels buiten beschouwing blijven).
In het Stabiliteitsprogramma doet de Nederlandse regering geen beroep op deze regels. In de onderhavige beoordeling komen deze dan ook verder niet terug.

Hoewel niet expliciet voorgeschreven door het SGP, dient een goede beoordeling naar het oordeel van de Afdeling mede betrekking te hebben op de *lange termijn houdbaarheid* van de overheidsfinanciën en dient deze een *risicoanalyse* te omvatten. Op het oog precieze becijferingen scheppen immers een schijnzekerheid. Dat maakt het gewenst in beoordelingen ook aandacht te besteden aan de onzekerheden en risico's waarmee zowel ramingen als analyses zijn behept. Daarnaast is het aangewezen in de beoordelingen te monitoren in hoeverre eventuele landenspecifieke aanbevelingen van de Raad van de EU (Ecofin-Raad) door de regering worden opgevolgd.[14]

De Afdeling toetst aan de begrotingsregels met behulp van informatie van het Centraal Planbureau en het Ministerie van Financiën. In het recent gepubliceerde Centraal Economisch Plan is alle ramingsinformatie die relevant is voor de toetsing aan de

---

9 Artikel 5, eerste lid, van Verordening 473/2013, juncto afdeling 1bis, artikel 2bis van Verordening 1466/97.
10 Artikel 5, eerste lid, van Verordening 1466/97.
11 Artikel 5, eerste lid, van Verordening 1466/97
12 Artikel 5 van Verordening 1466/97, en artikel 2, eerste lid, van Verordening 1467/97.
13 COM (2015)12 van 13 januari 2015.
14 Artikel 5, tweede lid, van Verordening 1466/97.

Europese begrotingsregels in een afzonderlijke paragraaf opgenomen.[15] Deze is weergegeven in tabel 4. Ook de figuren 3 en 4 zijn direct overgenomen uit het Centraal Economisch Plan. Het CPB biedt daarin een grafische presentatie die de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de informatie vergroot.

Tabel 4 CPB -gegevens voor Europese begrotingsregels

	2013	2014	2015	2016
EMU-saldo (% bbp)	-2,3	-2,6	-1,8	-1,2
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp) (a)	-2,3	-2,0	-1,3	-0,7
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (% bbp)	0,4	-0,1	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp) (a)	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Mutatie in EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)		0,0	-0,1	0,0
Uitgavenregel: (b)				
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)		-1,6	-0,4	0,7
Maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven (c)		0,9	0,9	0,9
Verschil (d,e)		-2,5	-1,3	-0,2
Verschil (%bbp, e)		-1,1	-0,6	-0,1
EMU-schuld	68,6	69,0	68,8	67,8
Schuldcriterium tijdens transitieperiode (f)				
Geraamde mutatie in structureel saldo		0,0	-0,1	0,0
Minimale mutatie in structureel saldo op basis van criterium		-0,6	-1,2	-1,7
Verschil (g)		0,6	1,1	1,7

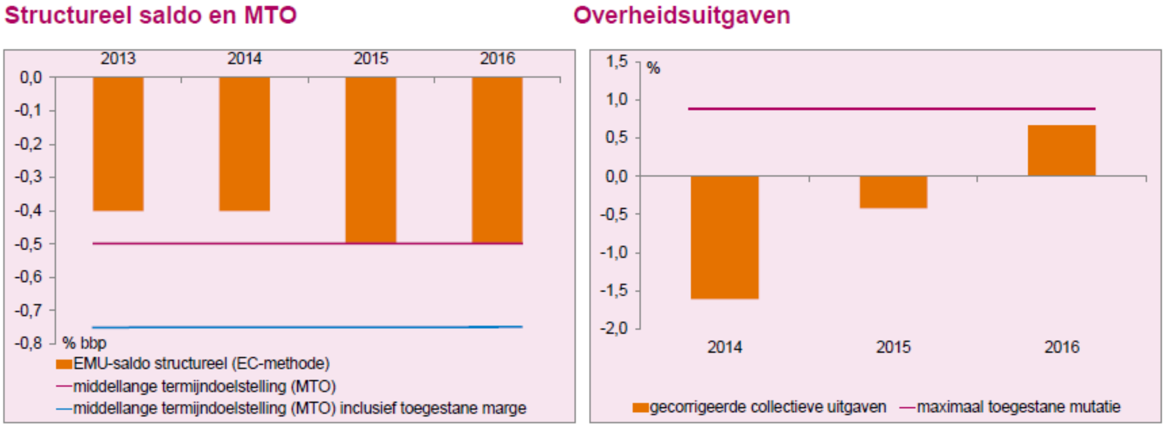
(a) Op basis van de huidige, gehanteerde OESO/Europese Commissie schatting van een begrotingselasticiteit van 0,65. Zie Mourre, G. et al, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers 536. (link)
(b) De ontwikkeling van de gecorrigeerde overheidsuitgaven dient maximaal de groei van de potentiële groei te zijn voor landen met een structureel saldo conform de middellangetermijndoelstelling. Voor landen met een structureel saldo dat negatiever is dan de middellangetermijndoelstelling, dient de stijging van de gecorrigeerde overheidsuitgaven zodanig te zijn dat het structurele EMU-saldo in voldoende mate convergeert naar de MTO (middellangetermijndoelstelling). De overheidsuitgaven zijn exclusief rentebetalingen en het conjuncturele deel van de werkloosheidsuitkeringen en worden gecorrigeerd voor beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten.
(c) Voor eurolanden waarvoor het structurele EMU-saldo minimaal gelijk is aan de MTO, is de referentiemutatie voor de gecorrigeerde overheidsuitgaven gelijk aan het langjarige gemiddelde van de potentiële economische groei. Voor landen waarvoor het structurele saldo in het voorgaande jaar ten minste 0,5% bbp negatiever is dan de MTO, is onder normale omstandigheden de referentiemutatie gelijk aan het langjarige gemiddelde van de potentiële groei verminderd met de convergentiemarge consistent met een verbetering van het structurele saldo van 0,5% bbp.
(d) Het uitgavencriterium vereist een verschil van nul of negatief.
(e) Op basis van niet-afgeronde cijfers.
(f) Zie voetnoot onder figuur 3.3.
(g) Dit verschil mag niet kleiner zijn dan -0,25% bbp per jaar en na het eerste jaar van de transitieperiode cumulatief niet kleiner dan -0,75% bbp.

Bron: Centraal Economisch Plan 2015, blz.51

Het beeld van de drie belangrijke beoordelingscriteria in de preventieve arm, zoals cijfermatig gepresenteerd in tabel 4 wordt grafisch weergegeven in de figuren 3 en 4.

Figuur 3 De raming en de relevante Europese regels over overheidstekort en overheidsuitgaven

[15] Zie Centraal Economisch Plan 2015, paragraaf 3.2, blz. 50-56.



Bron: Centraal Economisch Plan 2015, blz.52

Hieronder wordt afzonderlijk ingegaan op de onderscheiden begrotingsregels en andere elementen van de beoordeling.

3.2 Ontwikkeling structureel begrotingssaldo

Het structurele begrotingssaldo moet voldoen aan de MTO van structureel evenwicht dan wel er moet voldoende verbetering in de richting van de MTO zichtbaar zijn.

Uit de ramingsgegevens weergegeven in de tabellen 3 en 4 volgt dat het voor de conjunctuur en eenmalige posten gecorrigeerde zogenoemde structurele begrotingssaldo in de jaren 2013 – 2016, naar huidig inzicht, steeds op de MTO-doelstelling van -0,5% BBP ligt. Daarmee voldoet de raming van het *structurele begrotingssaldo* in de jaren 2014 tot en met 2016 aan de MTO.

Het CBS heeft zeer recent een eerste realisatiecijfer van het begrotingssaldo over 2014 gepubliceerd. Dit cijfer (- 2,3% BBP) was nog niet bekend bij de afsluiting van het Centraal Economisch Plan en is dus niet opgenomen in tabel 4 en figuren 3 en 4. Dit cijfer is gunstiger dan de raming in het CEP (-2,6% BBP). Het ministerie van Financiën schat in dat dit ook in hoge mate tot uiting komt in de schatting van het structurele begrotingssaldo (- 0,2% BBP in plaats van - 0,4% BBP). Er is op dit moment geen inzicht in de doorwerking hiervan in latere jaren.

Geconstateerd kan worden dat de huidige raming van het feitelijk begrotingstekort in 2016 (-1,2% BBP) gunstiger uitpakt dan geraamd bij de start van het kabinet in de zogenoemde Startnota (-1,9% BBP). Dat is op zich gunstig.

De Afdeling wijst er evenwel op, dat in de preventieve arm de Nederlandse begrotingsprestatie beoordeeld wordt op het structurele begrotingssaldo en niet op het feitelijke saldo. Het structurele begrotingssaldo in de Startnota (-1,1% BBP in 2016 en -1,2% BBP in 2017) voldeed bij de start van het kabinet niet aan de afgesproken Europese regels, in casu het toegroeien naar een MTO van -0,5% BBP. In de huidige ramingen wordt hier wél aan voldaan. Deze ‘meevaller‘ ten opzichte van de ramingen bij de start van het kabinet (Startnota) is derhalve nodig om invulling te geven aan de begrotingsafspraken in de preventieve arm van het Pact(een MTO van -0,5% BBP).

3.3 Ontwikkeling (gecorrigeerde) overheidsuitgaven

De groei van de overheidsuitgaven (gecorrigeerd voor o.a. het conjuncturele deel van de werkloosheidsuitgaven, rentelasten en discretionaire belastingmaatregelen) dient achter te blijven bij de geschatte potentiële groei van de economie totdat de MTO is bereikt en vervolgens dienen de gecorrigeerde overheidsuitgaven de potentiële groei niet te overschrijden.

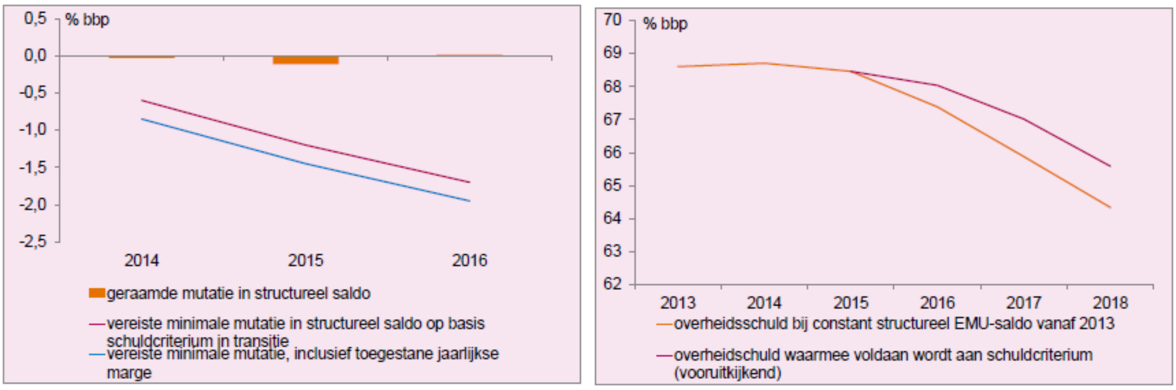
Uit de ramingsgegevens weergegeven in tabel 4 volgt dat de (*gecorrigeerde) overheidsuitgaven* in 2014 en 2015 gestaag in volume dalen en daarmee in die jaren beduidend achterblijven bij de ingeschatte potentiële groei van de economie, zo brengt het rechterdeel van figuur 3 in beeld. In 2016 wordt weer een volumestijging van de (gecorrigeerde) overheidsuitgaven voorzien, maar deze wordt iets lager ingeschat dan de potentiële groei van de economie.

3.4 Ontwikkeling overheidsschuld

De overheidsschuld dient, indien deze meer dan 60% BBP bedraagt, voldoende snel te dalen richting 60%. Dat wil zeggen dat zij met een twintigste van het verschil met de 60% -norm per jaar dient af te nemen.

De zeer lage inflatie in combinatie met de afwezige dan wel lage groei belemmert tot nu toe een daling van de schuldquote van de overheid; pas in 2016 ligt een significante daling in het verschiet.

Figuur 4 De raming en de relevante Europese regels over de overheidsschuld



Bron: Centraal Economisch Plan 2015, blz.53

Voor landen zoals Nederland die ten tijde van de aanscherping van de schuldnorm in 2011 in de buitensporig tekort-procedure zaten, geldt na ontslag uit die procedure gedurende drie jaar een lichter overgangsregime.[16] Dit is vorm gegeven via het structurele begrotingssaldo, dat zoals grafisch weergegeven in figuur 4 thans voldoende laag is om aan de eis van het schuldcriterium in de transitieperiode te voldoen. Het CPB geeft in het rechterdeel van figuur 4 weer dat bij plausibele aannamen voor de jaren na 2016 de schuld in ruim voldoende tempo daalt naar 60% BBP. Daarmee is de daling van de overheidsschuld voldoende groot om aan het schuldcriterium te voldoen.

3.5 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn

[16] Zie ook Centraal Economisch Plan 2015, blz. 52).

Gegeven dat de MTO iedere drie jaar wordt geactualiseerd en afgeleid uit lange termijn houdbaarheidsanalyses, is het nodig om behalve de ontwikkeling op de middellange termijn (MTO) ook de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de beoordeling te betrekken.

De doelstelling van structureel evenwicht op de begroting op middellange termijn is afgeleid van de wenselijkheid om schokken op te kunnen vangen bij conjuncturele tegenslag én om op langere termijn in een vergrijzende samenleving houdbare overheidsfinanciën te hebben. Overheidsfinanciën zijn houdbaar indien toekomstige belastingopbrengsten voldoende groot zijn om ook toekomstige generaties, in een vergrijzende wereld, welvaartsvaste voorzieningen (zogenoemde constante arrangementen) te bieden en rentelasten te betalen zonder dat de staatsschuld oploopt en dus op lange termijn onhoudbaar wordt.

Afgelopen jaren zijn verscheidene maatregelen genomen om de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. De verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling aan de levensverwachting, de beperking van de fiscale facilitering van pensioensparen, tal van maatregelen in de zorg en beperking van hypotheekrenteaftrek leveren op lange termijn een belangrijke bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het Centraal Planbureau heeft medio 2014 een nieuwe houdbaarheidsstudie uitgebracht.[17] Deze studie schetst een aanzienlijk positiever beeld dan vorige studies, als gevolg van de maatregelen die sinds 2010 zijn genomen. Op lange termijn is zelfs een positief houdbaarheidssaldo mogelijk van 0,4% BBP (circa € 2,6 mld), *mits* aan de veronderstellingen van de studie wordt voldaan. De belangrijkste onzekerheid en uitdaging liggen daarbij op het terrein van de zorguitgaven.

In het geschetste basisscenario groeien de zorguitgaven overeenkomstig de demografie en de welvaart, gekoppeld aan de loongroei. Dan loopt het aandeel van de collectieve zorguitgaven met 3% BBP op. In de periode 1973 – 2010 groeiden de zorguitgaven echter gemiddeld 1,6% per jaar sneller dan de demografie en de lonen. Hoewel er de afgelopen twee jaar duidelijk voortgang is geboekt bij de beheersing van de zorguitgaven, is het de vraag hoe bestendig dit beeld is. De meerjarencijfers voor de periode 2016 - 2019 opgenomen in de Miljoenennota 2015 bevatten weer een vrij hoge groei.

Om een beeld te krijgen hoe cruciaal dit is voor het eindbeeld ten aanzien van de houdbaarheid, geeft het CPB in de studie ook een gevoeligheidsanalyse. Zou jaar in jaar uit de groei van de zorguitgaven 1% hoger uitvallen dan resulteert op lange termijn een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 5,6% BBP. Ongeveer even veel als de houdbaarheidswinst van alle maatregelen die de afgelopen vijf jaar zijn getroffen.

Dit geeft wederom aan hoe cruciaal en noodzakelijk de beheersing van de groei van de collectieve zorguitgaven blijft om te voorkomen dat door een bovenmatige groei van deze uitgaven, essentiële overheidstaken (zoals openbaar bestuur, veiligheid, justitie) en andere voor de welvaart belangrijke uitgaven (ook investeringen) onder druk komen te staan, dan wel de overheidsfinanciën als geheel onhoudbaar worden. Houdbare overheidsfinanciën op lange termijn met welvaartsvaste voorzieningen zijn mogelijk, zo

[17] Centraal Planbureau, 2014, ‘Overheidsfinanciën houdbaar, minder zorgen om vergrijzing‘.

valt uit de CPB-studie af te leiden, maar dit eist wel permanente beheersing van uitgaven en waar nodig daarvoor noodzakelijke maatregelen.

3.6 Onzekerheden en risico's

Risico analyse dient systematisch deel uit te maken van op te stellen beoordelingen en de rapportages.[18]

Voorkomen moet worden dat op het oog precieze becijferingen zekerheid suggereren met betrekking tot de voorgelegde ramingen. Vandaar dat de Afdeling meent dat het goed is ruim aandacht te besteden aan de onzekerheden en risico's waarmee zowel ramingen als analyses zijn behept. Als toezichthouder concentreert de Afdeling zich op de negatieve risico's voor de begroting. Daarbij worden onderscheiden de onzekerheden en risico's in de economische vooruitzichten en die in de geraamde budgettaire ontwikkeling.

Economische vooruitzichten zijn altijd behept met veel onzekerheid. Om dit te illustreren heeft het CPB in het Centraal Economisch Plan voor het eerst – in navolging van vele internationale organisaties en economische instituten – zogenaamde *fan charts* opgenomen waarin de puntvoorspellingen van een aantal belangrijke variabelen worden voorzien van onzekerheidsmarges, afgeleid uit de voorspelfouten sinds 2001.

Voor het lopende jaar – 2015 – zijn de onzekerheidsmarges zoals verwacht mag worden duidelijk kleiner dan voor het nog verder in de toekomst liggende jaar 2016. Vooral de onzekerheid rond het twee jaar vooruit voorspellen van het EMU-saldo blijkt groot te zijn, maar ook ten aanzien van de economische groei in 2016 wordt in beeld gebracht dat er 20% kans is dat de voorspelde groei van 1,8% toch omslaat in krimp van de economie.[19]

De onzekerheden in de voorliggende ramingen, zowel neerwaarts als opwaarts, kunnen ook specifieker worden benoemd.
De situatie rond Griekenland, waar vooral de omvang van de indirecte gevolgen van een eventuele deconfiture voor het eurogebied moeilijk zijn in te schatten. Ook de politieke spanningen rond de Oekraïne en Rusland en de ongewisse situatie in het Midden Oosten blijven actuele voorbeelden van voortdurende onzekerheid. De lage eurokoers en de lage olieprijzen geven de Europese economie tijdelijk een extra impuls, maar voor hoe lang? Gaat het conjunctuurherstel in de Angelsaksische wereld nog sneller dan nu wordt ingeschat? Gaat China niet sneller naar een lager groeipad?

Het Stabiliteitsprogramma bevat een onzekerheidsvariant waarin, ter illustratie van de gevoeligheid van de ramingen, de effecten van een éénmalige lagere groei van de wereldhandel met 1% in beeld worden gebracht.[20] In het voorbeeld wordt uitgegaan van een groei van de relevante wereldhandel in 2015 met 3,3% in plaats van de in het Centraal Economisch Plan geraamde 4,3%. Het niveau van economische activiteit in het jaar daarna, in 2016 valt dan 0,3% lager uit en het begrotingstekort in 2016 verslechtert dan met 0,2%.

---

[18] Zie ook hiervoor: OECD, Senior Budget Officials, OECD Principles of Budgetary Governance, Principle 9.

[19] Zie Centraal Economisch Plan 2015, blz.11 en CPB Achtergronddocument 'Onzekerheid rondom CPB-ramingen, in kaart gebracht met fan charts'.

[20] Zie Stabiliteitsprogramma Nederland, april 2015, hoofdstuk 4, tabel 4.2.

Tot slot is een onzekerheid van puur binnenlandse origine van belang: de omvang van de gasproductie uit het Groninger veld. Conform het thans officieel vastgestelde beleid veronderstelt het CPB in zijn ramingen dat medio 2015 weer wordt teruggekeerd naar een hoger niveau van gasproductie. Indien wordt uitgegaan van de veronderstelling dat medio dit jaar wordt besloten vast te houden aan het verlaagde niveau van het eerste half jaar van 2015, dan komt naar inschatting van het CPB de raming van de economische groei dit jaar 0,1 á 0,2%lager uit, met gevolgen voor de gasbaten van € 800 á € 900 mln in 2015 en 2016.

Het *geschetste budgettaire* beeld kent naast een aantal algemene risico's ook een aantal specifieke risico's. De automatische doorwerking van de economie in de overheidsfinanciën en dan met name in de overheidsinkomsten betekent dat de onzekerheden in het economisch beeld sterk en – vaak meer dan proportioneel – doorwerken in het begrotingssaldo.
De innovatie in het CEP om onzekerheid in ramingen middels 'fan charts' in beeld te brengen strekt zich ook uit tot de raming van het begrotingstekort. Gevoed door de ontwikkelingen rond de financiële crisis blijken de onzekerheidsmarges van de raming van het overheidstekort hoog.
De raming van het feitelijke begrotingstekort in 2016 is 1,2%. Uit de figuur in het CEP, blz.11 valt af te lezen dat er ondanks de op het oog forse marge tot de -3%, er toch nog een kans van ruim 20% is dat de grenswaarde van de buitensporig tekortprocedure wordt overschreden.
Het CPB meldt ook dat niet alleen de onzekerheid rond de schatting van het feitelijke tekort groot is, maar dat dat evenzo geldt voor de onzekerheid rond de schatting van het structurele tekort. Over de periode 2007 – 2013 wordt een gemiddelde absolute afwijking van de raming van 0,5% BBP gemeld.[21]

3.7 Monitor aanbevelingen van de Europese Raad

De Afdeling rekent het mede tot haar taak om regelmatig te bezien of en zo ja in hoeverre de aanbevelingen van de Raad van Ministers van de EU (ECO-FIN) die relevant zijn voor het begrotingsbeleid door de regering worden opgevolgd.

De voornemens van de regering zoals vastgesteld in het Stabiliteitsprogramma geven de Afdeling op dit moment geen aanleiding om terug te komen op eerdere aanbevelingen van de Europese Raad.

4. Opmerkingen van de regering over de conceptbeoordeling

De conceptbeoordeling is voorgelegd aan de regering. In haar reactie onderschrijft de regering de conceptbeoordeling. De reactie van de regering is integraal opgenomen in de bijlage bij deze rapportage. Hierna volgt de definitieve beoordeling, die dus gelijkluidend is aan de conceptbeoordeling.

5. Beoordeling

Nederland is sinds juni 2014 opgenomen in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, na vijf jaar opgenomen te zijn geweest in de buitensporig tekort procedure van het pact met alle strengere eisen die daar gelden. Niet langer is het brengen van het feitelijk begrotingstekort onder het 3%-plafond de doelvariabele van het beleid, maar moet de begroting voldoen aan de middellange termijn doelstelling voor het

[21] CEP 2015, blz.14, voetnoot 4.

structurele begrotingssaldo. Dit betekent dat in de richting van begrotingsevenwicht moet worden gekoerst om aldus voldoende bufferruimte op te bouwen voor conjunctureel slechtere jaren en om te werken aan houdbare overheidsfinanciën op lange termijn.

De Afdeling is van oordeel dat de budgettaire vooruitzichten opgenomen in het Stabiliteitsprogramma van de regering (gebaseerd op het Centraal Economisch Plan 2015) en samengevat in de vorige paragraaf voldoen aan de Europese begrotingsregels. Gegeven de onzekerheden in de economische en budgettaire vooruitzichten voor 2015 en 2016 zijn de marges evenwel nog smal. Dit noopt naar het oordeel van de Afdeling tot behoedzaamheid en alertheid.

De Afdeling heeft hierbij de volgende overwegingen en aandachtspunten:

- *de ruimte in de uitgavenregel voor 2016 is volgens de huidige ramingen van het CPB klein: ruim 0,1% BBP, en de raming voor het structurele saldo zit in zowel 2015 als 2016 precies op de MTO-doelstelling, zij het dat de Europese Commissie bij een beoordeling een marge van 0,25% BBP in acht neemt vanwege de onzekerheden in de schatting van het structurele saldo.*[22] *Deze marge is ook opgenomen in de Figuren 3 en 4.*

- *de onzekerheidsmarges bij het voorspellen van het begrotingstekort twee jaar vooruit blijken groot. Zo geeft de analyse in het Centraal Economisch Plan (blz. 11) met behulp van de zogenoemde 'fan charts' aan dat, hoewel het geraamde begrotingstekort voor 2016 (-1,2% BBP) op het oog ruim verwijderd lijkt van de grenswaarde van -3%, er toch een kans van ruim 20% is dat de grenswaarde van de buitensporig tekort procedure (-3,0%) wordt overschreden.*
  Ook de raming van het structurele begrotingstekort, waar de beoordeling in de preventieve arm om draait, kent in de periode 2007 – 2013 een absolute voorspelfout van 0,5% BBP.

- *Het positieve beeld over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, geschetst in de recente houdbaarheidsstudie van het CPB, wordt in hoge mate bepaald door de veronderstelde beheersing van de zorguitgaven. Hoewel de afgelopen twee jaar duidelijk voortgang is geboekt bij de beheersing van de zorguitgaven is het de vraag hoe bestendig dit is: de meerjarencijfers in de Miljoenennota 2015 geven voor de jaren tot 2019 weer een vrij hoge groei aan. Onzeker is of en in welke mate verdere structurele maatregelen in de zorg noodzakelijk zullen zijn om het beeld van houdbare overheidsfinanciën, geschetst in de CPB-studie, te realiseren.*

- *Het begrotingssaldo van de overheid kent de afgelopen vijftien jaar een hoge volatiliteit. Begrotingsoverschotten rond de eeuwwisseling en voorafgaand aan de financiële crisis bleken snel om te kunnen slaan in tekorten groter dan 3%, met opname in de buitensporig tekort procedure als gevolg. Structurele hervormingen op de woningmarkt en de pensioenmarkt, zo suggereert de recente DNB-studie 'De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?', kunnen de risico's van de lange balansen bij huishoudens beperken, en de macro-economische volatiliteit en de volatiliteit van het begrotingssaldo verminderen. Bij dergelijke hervormingen is een lange adem vereist voordat deze effect hebben.*

[22] Zie voor deze onzekerheidsmarge bijvoorbeeld European Commission, 2014, Commission opinion on the draf budgetary plan of the Netherlands, 28 November 2014, pag.13, Tabel 6, voetnoot 1.

Dit maakt het verstandig in conjunctureel goede jaren voldoende bufferruimte in het begrotingssaldo op te bouwen voor magere jaren, terwijl ook een belastingherziening nog het nodige zal vergen. Voldoende bufferruimte betekent het realiseren van feitelijke begrotingsoverschotten in goede jaren.

- *Naast meer algemene onzekerheden geldt het concrete risico inzake de omvang van de binnenlandse gasproductie. Een hogere gasproductie in het tweede halfjaar van 2015 dan in het eerste halfjaar is niet zeker, zodat de gasbaten en daarmee het begrotingstekort in 2015 en 2016 ongunstiger kunnen uitvallen. Lagere gasprijzen in samenhang met lagere olieprijzen en nog lagere volumina zijn eveneens niet uit te sluiten.*

- *Eerder werd er op gewezen dat de raming van het feitelijke begrotingstekort in 2016 (-1,2% BBP) gunstiger uitpakt dan geraamd bij de start van het kabinet in de zogenoemde Startnota (-1,9% BBP). De begrotingsprestatie moet echter vanuit de Europese begrotingsregels getoetst worden aan het structurele begrotingssaldo en niet aan het feitelijke saldo. De 'meevaller' ten opzichte van de ramingen bij de start van het kabinet (Startnota) is nodig om te voldoen aan de afspraken in de preventieve arm van het Pact omdat het structurele begrotingssaldo in de Startnota (-1,1% BBP in 2016 en -1,2% BBP in 2017) van de regering niet voldeed aan de afgesproken Europese begrotingsregels. Met de huidige ramingen wordt daar nu wél aan voldaan. Er is daarom, gelet op de Europese regels, geen extra beleidsruimte.*

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage Integrale reactie regering

10 april 2015

Geachte heer Donner,

In de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) zijn de Europese begrotingsafspraken wettelijk verankerd en is de Raad van State aangewezen als instantie belast met het onafhankelijke toezicht op de naleving van begrotingsregels (zoals vastgelegd in artikel 5 van verordening 473/2013). De Afdeling advisering van de Raad van State maakt bij deze beoordeling gebruik van de onafhankelijke ramingen van het Centraal Planbureau.

De belangrijkste taak van het onafhankelijke begrotingstoezicht is het opstellen van publiek toegankelijke beoordelingen over de vraag of een lidstaat voldoet aan de Europese begrotingsafspraken. Voor een adequate invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht is het daarom van belang dat dit aansluit bij de belangrijkste momenten in de nationale begrotingscyclus. De Afdeling advisering heeft daarom kenbaar gemaakt, naast de beoordeling ten tijde van de Miljoenennota, ook in het voorjaar een beoordeling te willen publiceren. Aan dit voornemen van de Afdeling advisering wordt bij dit Stabiliteitsprogramma voor het eerst invulling gegeven. De in het voorjaar gepubliceerde ramingen van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau gaan uit van staand beleid en zijn de basis voor het Stabiliteitsprogramma. Een beoordeling van de Raad van State in het voorjaar kan door het kabinet worden meegewogen in de begrotingsvoorbereiding en kan zo een waardevolle toevoeging zijn aan de Nederlandse begrotingscyclus.

De Afdeling advisering beoordeelt op basis van de cijfers over de overheidsfinanciën uit het CEP, of het Stabiliteitsprogramma voldoet aan de Europese begrotingsregels. Het kabinet onderschrijft deze beoordeling van de Afdeling advisering. Naast het oordeel geeft de Afdeling advisering een aantal aandachtspunten voor de toekomst. Op dit moment vindt de begrotingsvoorbereiding voor 2016 plaats. De aandachtspunten van de Raad van State zullen in dit traject uiteraard worden meegewogen. Het kabinet ziet, net als de Afdeling advisering, de noodzaak tot voorzichtigheid gegeven de onzekerheden in de ramingen van het CPB en de risico's voor het EMU-saldo ten aanzien van de binnenlandse gasproductie.

Bij de totstandkoming van de begroting voor 2016 is het handhaven van het uitgavenkader dan ook onverminderd het uitgangspunt. De focus hierbij zal liggen op de implementatie van de reeds afgesproken maatregelen die in het regeerakkoord en latere akkoorden zijn gemaakt. Daarnaast blijft het kabinet volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken.

Het kabinet waardeert de aandacht die Afdeling advisering vraagt voor houdbare en gezonde overheidsfinanciën op de langere termijn. Structurele hervormingen spelen hierbij, zoals de Afdeling advisering aangeeft, een belangrijke rol. Het kabinet heeft een groot aantal structurele hervormingen doorgevoerd. Deze hebben geleid tot een grotere houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het verhogen van de AOW-leeftijd en het aanpassen van de hypotheekrenteaftrek zijn hier voorbeelden van. De Afdeling advisering vraagt ook aandacht voor de ontwikkeling van de zorguitgaven die belangrijk zijn voor het positieve beeld over de houdbaarheid van de

overheidsfinanciën zoals dat volgt uit de houdbaarheidsstudie van het Centraal Planbureau.

Het kabinet onderschrijft de boodschap van de Afdeling advisering dat blijvende aandacht nodig is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en daarmee de ontwikkeling van de zorguitgaven. Mede gegeven de onzekerheden in de ramingen en aannames van het Centraal Planbureau. De boodschap van de Afdeling advisering dat het verstandig is om in conjunctureel goede jaren voldoende bufferruimte in te bouwen in de overheidsfinanciën voor magere jaren sluit aan bij de schokproef uit de Miljoenennota 2015.

Tenslotte is met deze eerste beoordeling van het Stabiliteitsprogramma een productieve start gegeven aan het onafhankelijk begrotingstoezicht en ik kijk uit naar de verdere samenwerking in de toekomst.

Hoogachtend,
De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem